Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1730**
15. Wahlperiode 15. 10. 2003

Beschlussempfehlung und Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Joachim Stünker, Hermann Bachmaier, Sabine Bätzing, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Jerzy Montag, Hans-Christian Ströbele, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 15/813 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Wolfgang Bosbach, Veronika Bellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/540 –

Verpflichtung aus dem EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung zügig erfüllen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Der Rat der Europäischen Union hat am 13. Juni 2002 auf der Grundlage der Artikel 29, 31 Buchstabe e und Artikel 34 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung angenommen (ABl. EG Nr. L 164 S. 3). Der Rahmenbeschluss ist Teil eines umfassenden – durch die Ereignisse des 11. September 2001 intensivierten – Vorgehens der Europäischen Union gegen den Terrorismus. Der Rahmenbeschluss enthält unter anderem eine Definition der terroristischen Straftaten und terroristischen Vereinigungen. Ferner legt er für bestimmte Delikte Strafsanktionen fest. Die Regelungen des deutschen Strafrechts entsprechen diesen Erfordernissen nicht in vollem Umfang. Der Rahmenbeschluss ist nach seinem Artikel 11 Abs. 1 bis zum 31. Dezember 2002 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Zu Buchstabe b

Nach dem Antrag stellt Terrorismus einen der schwersten Verstöße gegen die universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und

der Solidarität, der Achtung der Menschenwürde und der Grundfreiheiten sowie den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit dar. Er ist eine Bedrohung für die Demokratie, die freie Ausübung der Menschenrechte sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Darum hat der Rat der Europäischen Union die Mitgliedstaaten in seinem Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juni 2002, L 164/3) unmissverständlich aufgefordert, ihr strafrechtliches Instrumentarium an die Herausforderungen des internationalen Terrorismus anzupassen, die erforderlichen Maßnahmen spätestens bis zum 31. Dezember 2002 zu treffen und bis zu diesem Zeitpunkt den Wortlaut der entsprechenden strafrechtlichen Vorschriften an den Rat und die Kommission zu übermitteln. Diesen Verpflichtungen ist die Bundesregierung trotz Ablauf der gesetzten Frist bislang nicht nachgekommen. Nach Artikel 1 des Rahmenbeschlusses sollen u. a. auch Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person sowie weitere schlimme Akte des Terrors als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören. Artikel 5 des Rahmenbeschlusses verlangt eine angemessene und abschreckende Sanktionierung terroristischer Straftaten. Das bundesdeutsche strafrechtliche Instrumentarium, namentlich § 129a Strafgesetzbuch (StGB), erfüllt diese Anforderungen nicht. Die von der Regierungskoalition mit der Neufassung des § 129a StGB vorgenommene weitgehende Entkriminalisierung der Werbung für terroristische Vereinigungen durch Beschränkung der Strafbarkeit auf die reine Mitglieder- und Unterstützerwerbung geht sogar in die entgegengesetzte Richtung und führt dazu, dass geistige Brandstifter ungeschoren davonkommen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

In dem Gesetzentwurf wird vorgeschlagen, das Strafgesetzbuch (StGB) zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses in das deutsche Recht zu ändern. Der Straftatenkatalog des § 129a StGB ist anzupassen und teilweise zu erweitern. Zum Teil bedürfen auch die Strafdrohungen der Anpassung. § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) ist zu erweitern. Die Strafprozessordnung (StPO) ist anzupassen.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP

Zu Buchstabe b

Im Antrag auf der Drucksache 15/540 wird die Bundesregierung aufgefordert, ihre aus dem Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, das hiernach notwendige strafrechtliche Instrumentarium zügig zu schaffen und dem Rat und der Kommission den Wortlaut der entsprechenden Vorschriften mitzuteilen. Insbesondere sollte § 129a StGB so umgestaltet werden, dass künftig auch Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person als terroristische Straftaten eingestuft werden. Der Strafrahmen des § 129a StGB ist den Anforderungen von Artikel 5 des Rahmenbeschlusses anzupassen und so für eine angemessene und abschreckende Sanktionierung terroristischer Straftaten zu sorgen. Schließlich ist der selbst vorgenommenen weitgehenden Entkriminalisierung der Werbung für terroristische Vereinigungen ein Ende zu setzen und in dieser Hinsicht die

alte Fassung des § 129a StGB wiederherzustellen, die sämtliche Handlungen mit werbend auffordernder Tendenz erfasste, die auf die Stärkung oder die Unterstützung einer bestimmten Vereinigung angelegt sind.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs und Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf – Drucksache 15/813 – mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nr. 1 wird wie folgt geändert:

   Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe d wird wie folgt gefasst:

   „d) Nach Absatz 1 werden folgende neue Absätze 2 und 3 eingefügt:

   „(2) Ebenso wird bestraft, wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

   1. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen,
   2. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 oder des § 317 Abs. 1,
   3. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Abs. 1 bis 3,
   4. Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3 Nr. 2, § 20 Abs. 1 oder 2 oder § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
   5. Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3 des Waffengesetzes

   zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

   (3) Sind die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung darauf gerichtet, eine der in Absatz 1 und 2 bezeichneten Straftaten anzudrohen, ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.“

2. Folgender neue Artikel 4 wird eingefügt:

   Artikel 4
   Änderung des Artikel 10-Gesetzes

   Das Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3390), wird wie folgt geändert:

   § 7 Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

   „b) Straftaten nach den §§ 130, 181, 249 bis 251, 255, 305a, 306 bis 306c, 307 Abs. 1 bis 3, § 308 Abs. 1 bis 4, § 309 Abs. 1 bis 5,

§§ 313, 314, 315 Abs. 1, 3 oder Abs. 4, § 315b Abs. 3, §§ 316a, 316b Abs. 1 oder Abs. 3 oder § 316c Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuches“

3. Der bisherige Artikel 4 wird Artikel 5.

b) den Antrag – Drucksache 15/ 540 – abzulehnen.

Berlin, den 15. Oktober 2003

Der Rechtsausschuss

Andreas Schmidt (Mülheim)
Vorsitzender

Joachim Stünker
Berichterstatter

Dr. Norbert Röttgen
Berichterstatter

Hans-Christian Ströbele
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Joachim Stünker, Dr. Norbert Röttgen, Hans-Christian Ströbele, Jörg van Essen

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf der Drucksache 15/813 in seiner 41. Sitzung vom 11. April 2003 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung dem Rechtsausschuss und zur Mitberatung dem Innenausschuss und dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe überwiesen. Der Antrag auf der Drucksache 15/540 wurde in der 41. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. April 2003 beraten und zur federführenden Beratung dem Rechtsausschuss und zur Mitberatung dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage 15/540 in seiner 23. Sitzung am 24. September 2003 beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlagen in seiner 20. Sitzung vom 15. Oktober 2003 beraten. Er hat hinsichtlich der Drucksache 15/813 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP beschlossen, die Annahme zu empfehlen. Zur Drucksache 15/540 hat er mit den Stimmen der Fraktion SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion CDU/CSU beschlossen, die Ablehnung zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe** hat die Vorlage 15/813 in seiner 20. Sitzung am 2. Juli 2003 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die Annahme zu empfehlen. Er hat die Vorlage 15/540 in seiner 15. Sitzung am 21. Mai 2003 beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage 15/540 in seiner 21. Sitzung am 4. Juni 2003 beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU.

III. Beratung im Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat in seiner 21. Sitzung vom 4. Juni 2003 eine öffentliche Anhörung durchgeführt, an der folgende Sachverständige teilgenommen haben:

1.	Dr. Dietrich Beyer	Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
2.	Dr. Eckhart von Bubnoff	Richter am Bundesgerichtshof i. R., Nußloch
3.	Wolfgang Greth	Leitender Oberstaatsanwalt, Generalstaatsanwaltschaft bei dem Oberlandesgericht Frankfurt am Main
4.	Dr. Eberhardt Kempf	Rechtsanwalt, Frankfurt am Main
5.	Albrecht Mentz	Richter am Oberlandesgericht i. R., Wentorf bei Hamburg
6.	Helmut Meier-Staude	Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft bei dem Bayerischen Obersten Landesgericht München
7.	Volkhard Wache	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe
8.	Prof. Dr. Gerhard Werle	Humboldt-Universität zu Berlin

Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Protokoll der 21. Sitzung des Rechtsausschusses mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlagen in seiner 28. Sitzung am 15. Oktober 2003 abschließend beraten. In der Schlussabstimmung hat der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf der Drucksache 15/813 in der Fassung der oben stehenden Maßgabe anzunehmen. Weiterhin hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf der Drucksache 15/540 abzulehnen.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, der Gesetzentwurf mit der Maßgabe nehme die Bedenken auf, die sich in der Anhörung der Sachverständigen widergespiegelt hätten. Es seien nunmehr eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen der entsprechenden Terminologie des StGB angepasst worden, so dass insgesamt eine stringente, praktikable und handhabbare Regelung gefunden worden sei, um die Lücken in der Bekämpfung des Terrorismus zu schließen. Zwar sei das Werben und Anwerben weiterhin unberücksichtigt geblieben, jedoch habe sich in der Anhörung der Sachverständigen gezeigt, dass diese Handlungen nicht praxisrelevant seien.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob ergänzend hervor, dass die Anhörung der Sachverständigen außerordentlich fruchtbar gewesen sei, da sich die Sachverständigen, unabhängig ihrer Benennung, sowohl positiv als auch kritisch zum Gesetzentwurf geäußert hätten und die erhobenen Kritikpunkte nunmehr aufgenommen worden seien.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, die Anhörung der Sachverständigen sei zwar ergiebig, nicht aber fruchtbar gewesen. Sie hätte sich lohnen können, der Gesetzentwurf

stelle jedoch ihr gegenüber eine bedauerliche Diskrepanz dar. Eine leichte Verbesserung sei allenfalls in der Anpassung an die bisherige Terminologie des StGB zu sehen, aber auch hier gebe es Abweichungen, die so nicht hinnehmbar seien. So sei beispielsweise die Anlehnung an den Nötigungstatbestand nur unvollkommen erfolgt und durch die Einführung des „schweren körperlichen oder seelischen Schadens“ eine neue Kategorie geschaffen worden, die der Terminologie des StGB nicht entspräche. In Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Sachverständigen sei ebenfalls zu kritisieren, dass die kriminologische Schwelle weiterhin erst bei § 226 StGB und nicht schon darunter ansetze. Weiterhin sei es bedauerlich, dass neben der Entkriminalisierung des Werbens in weiten Bereichen zusätzliche Hürden in der Strafverfolgung aufgenommen worden seien, die letztlich statt einer Verbesserung, die Erschwerung der Bekämpfung des Terrorismus zur Folge hätten.

Die **Fraktion der FDP** vertrat die Auffassung, die dringend nötigen Nachbesserungen des Gesetzentwurfs seien nur unzureichend umgesetzt worden. Insbesondere die zuvor heftig und berechtigt kritisierten unbestimmten Rechtsbegriffe seien lediglich durch andere ersetzt worden. Eine Verbesserung sei jedenfalls in dieser Hinsicht nicht erfolgt. Zu kritisieren sei ebenfalls die Herausnahme der gemeingefährlichen Taten aus dem Straftatenkatalog. Bedenklich sei hierbei, dass die Bundesregierung einen erheblichen Gestaltungsspielraum ungenutzt lasse.

Hinsichtlich des Antrags der Unionsfraktion hob sie hervor, dass eine Strafbewährung des traditionell zu verstehenden Werbens zu keiner Verbesserung in der Bekämpfung des Terrorismus führe, da danach bereits kleinste Handlungen mit einer strafrechtlichen Härte zu verfolgen wären, die nicht angemessen wäre. Aus diesem Grunde könne auch diesem Antrag nicht zugestimmt werden.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die vom Rechtsausschuss beschlossenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss den Gesetzentwurf unverändert angenommen hat, wird auf die jeweilige Begründung in der Drucksache 15/813, S. 5 ff. verwiesen.

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die Formulierung von § 129a Abs. 2 Nr. 1 (neu) ist an die Terminologie des Völkerstrafgesetzbuches angepasst worden.

Durch die Einfügung der Formulierung „bestimmt ist“ in § 129a StGB Abs. 2 a. E. StGB wird der subjektive Tatbestand besser an die Terminologie des StGB angepasst (direkter Vorsatz; siehe die Eggesin-Entscheidung des Bundesgerichtshofs, BGHSt 46, 238).

In diesem Zusammenhang werden auch die einzelnen Elemente, auf die sich der Vorsatz beziehen muss, ebenfalls an den Sprachgebrauch des StGB angeglichen.

Zu Artikel 4

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Neukonzeption des § 129a Abs. 1 und 2 StGB.

Berlin, den 15. Oktober 2003

Joachim Stünker	**Dr. Norbert Röttgen**	**Hans-Christian Ströbele**	**Jörg van Essen**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333